DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 28 april 2009 *

I mål C-518/06,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 20 december 2006,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Traversa och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

med stöd av

Republiken Finland, företrädd av J. Himmanen, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts och M. Ilešič (referent) samt domarna A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits och J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 maj 2008,

och efter att den 9 september 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit

att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6, 29 och 39 i rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (nedan kallat tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160),

— genom att anta och bibehålla lagstiftning enligt vilken premier för ansvarsförsäkringar för motorfordon ska beräknas enligt fastställda kriterier, och

— genom att underkasta nämnda försäkringspremier en efterföljande kontroll,

att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i direktiv 92/49

— genom att kontrollera hur försäkringsföretag, med huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, beräknar sina försäkringspremier, och

— genom att föreskriva sanktionsåtgärder vid åsidosättande av de italienska bestämmelserna avseende beräkningssättet för försäkringspremier även med avseende på sådana försäkringsföretag,

att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG

— genom att bibehålla en skyldighet för samtliga försäkringsföretag, inbegripet försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat men som bedriver verksamhet i Italien med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster, att meddela ansvarsförsäkringar för motorfordon.

I — Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG och 2005/14/EG

2 För att underlätta resandes fria rörlighet mellan medlemsstaterna har ett system införts genom rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 111). Grundvalen för nämnda system består dels i att kontrollen av gröna försäkringskort i samband med att fordon passerar inre gränser i Europeiska gemenskapen avskaffas, dels i att varje medlemsstat är skyldig att se till att skadeståndsansvaret vid fordonstrafik omfattas av en ansvarsförsäkring.

3 I andra skälet i detta direktiv föreskrivs följande:

”Det enda syftet med gränskontroll av obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon är att ge skydd åt de personer som kan drabbas av skador orsakade av sådana fordon.”

4 I sjunde skälet i detta direktiv föreskrivs följande:

”Kontroll av gröna kort för fordon, som är normalt hemmahörande i en medlemsstat och som passerar in på en annan medlemsstats territorium, kan avskaffas genom en överenskommelse mellan de … nationella försäkringsbyråerna, varigenom varje försäkringsbyrå garanterar ersättning enligt den nationella lagstiftningen för förlust eller skada som berättigar till ersättning och som orsakats inom dess territorium av ett sådant fordon, oavsett om detta är försäkrat eller ej.”

5 I femte och sjätte skälen i samma direktiv betonas för övrigt att en liberalisering av reglerna för personers och motorfordons fria rörlighet mellan medlemsstaterna gynnar ett öppnande av medlemsstaternas marknader.

6 I artikel 3.1 i direktiv 72/166 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat [skall] vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium skall omfattas av ansvarsförsäkring.”

7 I femte och sjätte skälen i rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon

(EGT L 8, 1984, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 90), föreskrivs följande:

”Den obligatoriska försäkringen skall ha en sådan omfattning, att utfallande ersättningsbelopp under alla omständigheter tillförsäkrar de skadelidande en adekvat ersättning, oavsett i vilken medlemsstat skadan inträffat.

Det är nödvändigt att tillskapa ett organ som garanterar att skadelidande inte blir utan ersättning, när det fordon som orsakat skadan är oförsäkrat eller oidentifierat. …”

8 I artikel 1.4 i direktiv 84/5 åläggs varje medlemsstat att inrätta eller auktorisera en garantifond med uppgift att ersätta personer för skador till följd av olyckor orsakade av fordon för vilka obligatorisk försäkring inte tecknats.

9 I samma bestämmelse preciseras att denna skyldighet inte påverkar medlemsstaternas rätt att bestämma huruvida ersättning från detta organ ska vara subsidiär eller ej.

10 Direktiv 72/166 och 84/5 ändrades senast genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005 om ändring av rådets direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG och 90/232/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon (EUT L 149, s. 14). Fristen för att införliva direktiv 2005/14/EG hade ännu inte löpt ut när den frist som fastställdes i det sista motiverade yttrandet i förevarande mål löpte ut.

11 Såsom betonas i skäl 1 i detta direktiv är det – med beaktande av den särskilda betydelse som ansvarsförsäkringen för motorfordon å ena sidan har för EU-medborgarna, både som försäkringstagare och som skadelidande, och å andra sidan för försäkringsföretag – ett viktigt mål för gemenskapens åtgärder på området för finansiella tjänster att den inre marknaden för motorfordonsförsäkring förstärks och befästs.

12 I skäl 21 i direktiv 2005/14 anges för övrigt att rätten att åberopa försäkringsavtalet och rikta anspråk direkt mot försäkringsföretaget är av stor betydelse för skyddet av personer som skadas i en trafikolycka.

Direktiv 92/49

13 I skälen 1, 5–7 och 18 i direktiv 92/49 föreskrivs följande:

”1) Det är nödvändigt att genomföra den inre marknaden i fråga om annan direkt försäkring än livförsäkring med hänsyn till såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster så att det blir lättare för försäkringsföretag med huvudkontor inom gemenskapen att täcka risker belägna inom gemenskapen.

…

5) Den metod som valts för att uppnå den grad av samordning som är väsentlig, nödvändig och tillräcklig för att uppnå ett ömsesidigt erkännande av auktorisationer och system för tillsyn av säkerheten och därigenom göra det möjligt att bevilja en enda auktorisation, som är giltig inom hela gemenskapen, samt att tillämpa principen om hemlandstillsyn.

6) Till följd av detta krävs hädanefter för etablering och verksamhet inom försäkringsbranschen en enda officiell auktorisation som utfärdas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor. Denna auktorisation gör det möjligt för företaget att bedriva verksamhet inom hela gemenskapen med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. …

7) De behöriga myndigheterna i hemländerna skall hädanefter ansvara för tillsynen av att försäkringsföretagens ekonomi är sund, vilket bl.a. innebär kontroll av deras solvensmarginal och skapandet av tillräckliga tekniska avsättningar, samt att dessa avsättningar täcks av matchande tillgångar.

…

18) Samordningen av försäkringsavtalsrätten är inte en förutsättning för att uppnå en inre marknad för försäkringar. Den möjlighet, som ges medlemsstaterna att föreskriva att deras respektive lagar skall tillämpas på försäkringsavtal som täcker risker som är belägna inom deras territorier, bör därför ge tillräckliga garantier för försäkringstagare som behöver särskilt skydd.”

14 I artikel 6 i avdelning II, med rubriken ”Etablering inom försäkringsverksamhet”, i direktiv 92/49, föreskrivs följande:

”Artikel 8 i [rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, s. 3; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 146)] skall ersättas med följande:

’…

Medlemsstaterna får dock inte anta bestämmelser med krav på förhandsgodkännande eller löpande anmälan av allmänna och särskilda försäkringsvillkor, premietariffer eller andra tryckta handlingar som företaget avser att använda i sina mellanhavanden med försäkringstagarna.

Medlemsstaterna får inte upprätthålla eller införa krav på förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna premiehöjningar, utom då detta ingår som en del i allmänna priskontrollsystem.

…””

15 I artikel 9 i avdelning III, med rubriken ”Samordning av villkoren för försäkringsrörelse”, i detta direktiv, föreskrivs följande:

”Artikel 13 i direktiv 73/239/EEG skall ersättas med följande:

’…

1. Hemlandet är ensamt ansvarigt för den finansiella tillsynen över försäkringsföretagen, även i fråga om den del av deras verksamhet som de utövar via filialer eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster.

2. I den finansiella tillsynen skall ingå kontroll av försäkringsföretagets hela verksamhet, av dess solvens, bildandet av tekniska avsättningar och de tillgångar som täcker dessa enligt de regler som hemlandet fastställt, eller den praxis som hemlandet följer med iakttagande av bestämmelser som antagits på gemenskapsnivå.

…””

16 I artikel 11 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Artikel 19.2 och 19.3 i direktiv 73/239/EEG skall ersättas med följande:

’…

3. Varje medlemsstat skall vidta alla åtgärder som behövs för att se till att de behöriga myndigheterna har de befogenheter och resurser som behövs för att övervaka den verksamhet som bedrivs av försäkringsföretag med huvudkontor inom respektive medlemsstats territorium, inklusive verksamhet som bedrivs utanför dess territorium i enlighet med rådsdirektiv som är tillämpliga på sådan verksamhet, i syfte att kontrollera att direktiven genomförs.

Dessa befogenheter och resurser skall särskilt göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att

…

b) vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder beträffande företaget, dess ledning eller personer med avgörande inflytande över företaget för att se till att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som företaget har att efterleva i varje medlemsstat …

…’’’

17 I artikel 29 i direktiv 92/49 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte anta bestämmelser med krav på förhandsgodkännande eller löpande anmälan av allmänna och särskilda avtalsvillkor, premietariffer eller formulär och andra tryckta handlingar för användning i mellanhavanden med försäkringstagarna. De får endast kräva att sådana avtalsvillkor och andra dokument företes vid enstaka tillfällen så att deras överensstämmelse med de nationella bestämmelserna om försäkringsavtal skall kunna kontrolleras, och detta krav får inte vara en förutsättning för att företaget skall få bedriva verksamhet.

Medlemsstaterna får inte upprätthålla eller införa system med förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna premiehöjningar, om detta inte är en del av allmänna priskontrollsystem.”

18 I artikel 39.2 och 39.3 i avdelning IV, med rubriken ”Bestämmelser beträffande etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster”, i detta direktiv, föreskrivs följande:

”2. Filialstaten eller den medlemsstat där tjänsterna utförs får inte anta bestämmelser om krav på förhandsgodkännande eller löpande redovisning av allmänna och särskilda villkor, premietariffer eller av formulär och andra tryckta handlingar för användning i mellanhavanden med försäkringstagarna. För att kontrollera överensstämmelsen med nationell lagstiftning rörande försäkringsavtal får denna stat, av företag som avser att bedriva försäkringsverksamhet inom dess territorium med stöd av etableringsfriheten eller inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, endast i enstaka fall kräva

redovisning av dess villkor och andra tryckta handlingar. Detta krav får inte utgöra en förutsättning för att företaget skall få bedriva verksamhet.

3. Filialstaten eller den medlemsstat där tjänsterna utförs får inte upprätthålla eller införa system med förhandsanmälan eller förhandsgodkännande av föreslagna premiehöjningar, om detta inte är en del av allmänna priskontrollsystem.”

19 I artikel 40 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”…

3. Om de behöriga myndigheterna i en medlemsstat konstaterar att ett företag som har filial där, eller utövar verksamhet med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster inom statens territorium, inte följer de rättsregler det omfattas av i denna stat, skall myndigheterna anmoda företaget att vidta rättelse.

4. Om företaget i fråga underlåter att vidta de begärda åtgärderna, skall de behöriga myndigheterna i medlemsstaten i fråga underrätta de behöriga myndigheterna i hemlandet om detta. Dessa skall snarast vidta alla åtgärder som behövs för att företaget skall åstadkomma rättelse av missförhållandet. De behöriga myndigheterna i medlemsstaten i fråga skall underrättas om arten av sådana åtgärder.

5. Om företaget fortsätter att överträda rättsregler som gäller i medlemsstaten i fråga, trots de åtgärder som hemlandet vidtagit eller till följd av att dessa åtgärder har visat sig otillräckliga eller inte har vidtagits i den medlemsstat det gäller, får denna medlemsstat,

efter att ha underrättat de behöriga myndigheterna i hemlandet, vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller ingripa mot fortsatta överträdelser, däribland, om det oundgängligen krävs, förbud för företaget att ingå ytterligare försäkringsavtal inom dess territorium. Medlemsstaterna skall se till att delgivning kan ske inom deras territorier av sådana rättsliga handlingar som är nödvändiga för dessa åtgärder mot försäkringsföretag.

6. Punkterna 3, 4 och 5 skall inte inverka på de berörda medlemsstaternas extraordinära befogenheter att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra oegentligheter inom deras territorier. Detta innebär också möjlighet att förhindra att försäkringsföretag ingår nya försäkringsavtal inom berörda staters territorium.

7. Punkterna 3, 4 och 5 skall inte inverka på medlemsstaternas rätt att ingripa mot överträdelser som begåtts inom deras territorier.

…”

Den nationella lagstiftningen

20 I artikel 11.1 i lag nr 990 om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon och fartyg (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) av den 24 december 1969 (GURI nr 2 av den 3 januari 1970), i den version som var i kraft under det administrativa förfarandet

(nedan kallad lag nr 990/69), åläggs försäkringsföretag att ingå avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon med alla potentiella kunder som framställer en begäran härom. Artikeln har följande lydelse:

”Försäkringsföretag är skyldiga att ingå avtal om obligatorisk försäkring med personer som framställer en begäran härom, på de kontraktsvillkor och med tillämpning av de premietariffer som de är skyldiga att fastställa i förväg för samtliga risker som följer med motorfordons- och fartygstrafik.”

21 Denna kontraheringsplikt har i huvudsak upprätthållits genom artikel 132 i lagen om privat försäkring (codice delle assicurazioni private), vilken infördes genom lagdekret nr 209 av den 7 september 2005 och trädde i kraft den 1 januari 2006 (ordinarie tillägg till GURI nr 239 av den 13 oktober 2005) (nedan kallad lagen om privat försäkring). I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Försäkringsföretag är skyldiga att ingå avtal om obligatorisk försäkring med personer som framställer en begäran härom, på de kontraktsvillkor och med tillämpning av de premietariffer som de är skyldiga att fastställa i förväg för samtliga risker som följer med motorfordons- och fartygstrafik. I samband härmed har de rätt att utföra erforderliga kontroller av uppgifterna i försäkran beträffande tidigare skadefall och av försäkringstagarens identitet samt av fordonets ägare, om denne är en annan än försäkringstagaren.

2 Försäkringsföretag kan med avseende på fullgörandet av skyldigheterna enligt punkt 1 begära att tillståndet ska begränsas till risker som följer med trafik med fordons- och fartygsflottor.”

22 I artikel 11.1a i lag nr 990/69 föreskrivs följande:

”Vid fastställandet av premietariffer ska företag, i enlighet med de skyldigheter som anges i artikel 11.1, beräkna nettopremier och extrapremier var för sig i enlighet med de tekniska underlagen, vilka ska vara tillräckligt omfattande och gå tillbaks minst fem år i tiden. Om sådana underlag saknas, kan företagen använda sig av marknadsstatistik. Om [Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] finner att kontraheringsplikten med avseende på vissa områden eller vissa kategorier av försäkringstagare har kringgåtts, ska en sanktionsavgift utgå med 3 procent av premierna för ansvarsförsäkringen för motorfordon enligt den senaste fastställda balansräkningen, dock lägst med en miljon euro och högst med fem miljoner euro. För det fall kringgåendet av kontraheringsplikten upprepas, kan tillståndet att bedriva verksamhet på området för ansvarsförsäkring för motorfordon dras in.”

23 Denna bestämmelse återges i väsentliga delar i artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen om privat försäkring.

24 I artikel 12a i lag nr 990/69 föreskrivs följande:

”1. För att säkerställa öppenhet och konkurrens vid tillhandahållandet av försäkringstjänster samt att användarna får relevant information ska företag som erbjuder obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon och fartyg publicera uppgifter om de premier och allmänna och särskilda kontraktsvillkor som tillämpas i Republiken Italien.

2. De premier som de enskilda försäkringsföretagen tillämpar för försäkringstagare som tillhör den kategori som har åtnjutit högst bonus under de föregående två åren ska vara enhetliga inom hela landet.

3. Den publicering av premier och kontraktsvillkor som föreskrivs i punkt 1 ska ske på varje försäkringsföretags försäljningsställe och på Internetsidor, så att kunderna kan beräkna premierna och informera sig om försäkringsvillkoren …

…

5. Varje åsidosättande eller bristande uppfyllelse av skyldigheterna enligt punkterna 1 och 3 medför en administrativ sanktionsavgift på mellan 2 600 och 10 300 euro. För det fall underlåtenheten eller dröjsmålet överstiger trettio dagar ska avgiften fördubblas.”

25 Dessa regler återges i huvudsak i artiklarna 131 och 313 i lagen om privat försäkring.

26 Slutligen föreskrivs följande i artikel 12quater punkt 1 i lag nr 990/69:

”Om ett försäkringsföretag vägrar att uppfylla eller kringgår skyldigheten att acceptera anbud från potentiella försäkringstagare, i den mening som avses i artikel 11, avseende

obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon och fartyg, får företaget åläggas en administrativ sanktionsavgift ….”

27 I analogi härmed föreskrivs följande i artikel 314.1 i lagen om privat försäkring:

”En vägran att uppfylla den kontraheringsplikt som avses i artikel 132.1 eller ett kringgående av denna skyldighet medför en administrativ sanktionsavgift på 1 500 till 4 500 euro.”

II — Det administrativa förfarandet

28 Genom en skrivelse av den 22 mars 2004 uppmärksammade kommissionen Republiken Italien på att lag nr 990/69 och ISVAP:s tillämpning av densamma inte var förenliga med artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49. Kommissionen informerade svaranden om att den hade mottagit klagomål från försäkringsföretag avseende sanktioner som ISVAP hade ålagt med anledning av att den kontraheringsplikt som föreskrivs i artikel 11.1 i nämnda lag hade kringgåtts genom fastställande av orimliga premietariffer.

29 Genom en skrivelse av den 8 juni 2004 svarade Republiken Italien att lag nr 990/69 och ISVAP:s tillämpning av densamma var förenliga med gemenskapsrätten. Svaranden anförde att det i lag nr 990/69 varken krävs förhandsgodkännande av premietariffer eller löpande anmälan av desamma till ISVAP. I denna lag ges försäkringsföretag rätt att fritt fastställa sina premietariffer, samtidigt som konsumenternas möjlighet att teckna den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon säkerställs. Vad avser den sistnämnda aspekten erinrade Republiken Italien om den sociala aspekten av ansvaret för skador som har orsakats av fordonstrafik.

30 Genom en skrivelse av den 9 juli 2004 skickade kommissionen en formell underrättelse till Republiken Italien och uppmanade denna att inkomma med synpunkter vad avser frågan om artiklarna 11.1, 11.1a, 12a och 12d i lag nr 990/69, såsom de tolkas och tillämpas av ISVAP, är förenliga med direktiv 92/49.

31 Republiken Italien hörsammade denna uppmaning i en skrivelse av den 31 augusti 2004. De anförda synpunkterna motsvarade i sak de synpunkter som medlemsstaten hade anfört i skrivelsen av den 8 juni 2004.

32 Den 22 december 2004 skickade kommissionen en kompletterande formell underrättelse i vilken den gjorde gällande att kontraheringsplikten, enligt de principer som domstolen gav uttryck för i domen av den 5 oktober 2004 i mål C-442/02, CaixaBank France (REG 2004, s. I-8961), även strider mot artiklarna 43 EG och 49 EG. Republiken Italien fick en månad på sig att svara på denna skrivelse.

33 Då den inte erhöll något svar på ovannämnda underrättelse sände kommissionen den 18 oktober 2005 ett motiverat yttrande till Republiken Italien. I nämnda skrivelse upprepade kommissionen de anmärkningar som den hade anfört i de båda formella underrättelserna och anmodade Republiken Italien att inom två månader från delgivningen av skrivelsen vidta nödvändiga åtgärder för att följa densamma.

34 Genom en skrivelse av den 3 november 2005 informerade Republiken Italien kommissionen om att lagen om privat försäkring hade publicerats.

35 Genom en skrivelse av den 30 december 2005 besvarade Republiken Italien det motiverade yttrandet. Medlemsstaten vidhöll att de nationella bestämmelserna var förenliga med gemenskapsrätten.

36 Med beaktande av Republiken Italiens svar bedömde kommissionen att det var nödvändigt att precisera institutionens anmärkningar. Den sände därför den 10 april 2006 ett kompletterande motiverat yttrande. Medlemsstaten uppmanades att rätta sig efter detta yttrande inom två månader från dess delgivning.

37 Genom en skrivelse av den 16 maj 2006 besvarade Republiken Italien det kompletterande motiverade yttrandet. Medlemsstaten uppgav än en gång att dess lagstiftning överensstämde med gemenskapsrätten.

38 Kommissionen ansåg att Republiken Italiens svar var otillfredsställande och väckte därför förevarande talan.

III — Förfarandet vid domstolen

39 Kommissionen väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 20 december 2006. Kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har gjort sig skyldig till fördragsbrott i enlighet med vad som angetts ovan i punkt 1 och förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Republiken Italien har yrkat att domstolen ska ogilla talan.

41 Genom beslut av domstolens ordförande den 21 juni 2007 tilläts Republiken Finland intervenera till stöd för Republiken Italiens yrkanden.

Prövning av talan

42 I sin replik uppgav kommissionen att det åsidosättande av gemenskapsrätten som Republiken Italien klandras för i första hand består i att kontraheringsplikten är oförenlig med artiklarna 43 EG och 49 EG. Domstolen ska därför undersöka denna anmärkning först.

Anmärkningen att kontraheringsplikten strider mot artiklarna 43 EG och 49 EG

Parternas argument

43 Kommissionen har gjort gällande att kontraheringsplikten, vilken åligger samtliga försäkringsföretag som är verksamma på området för ansvarsförsäkring för motorfordon, i förhållande till samtliga fordonsägare, och ISVAP:s rätt att utfärda sanktioner när nämnda skyldighet åsidosätts, är oförenliga med artiklarna 43 EG och 49 EG.

44 Enligt kommissionen avskräcker denna skyldighet försäkringsföretag med huvudkontor i andra medlemsstaterna från att etablera sig och tillhandahålla tjänster i Italien, och hindrar på så sätt tillgången till den italienska marknaden. I synnerhet hindras dessa företag från att fritt bestämma vilka försäkringstjänster de ska erbjuda och till vem. På så sätt tvingas de bära orimliga kostnader i förhållande till sina affärsstrategier. Dessa kostnader är särskilt betungande för företag som endast avser att utöva sporadisk verksamhet i Italien.

45 Den restriktiva inverkan av kontraheringsplikten kan enligt kommissionen jämföras med den som domstolen konstaterade förelåg i det ovannämnda målet CaixaBank France.

46 Kommissionen har vidare anfört att kontraheringsplikten inte kan motiveras och att den är oproportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas.

47 Vad avser det syfte som har åberopats av Republiken Italien, nämligen att skydda fordonsägare, har kommissionen medgett att kontraheringsplikten bidrar till att säkerställa att fordonsägare hittar ett försäkringsföretag som är villigt att ingå avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon. Kontraheringsplikten går likväl utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda konsumenter. Detta med anledning av att skyldigheten åläggs samtliga försäkringsföretag och i förhållande till samtliga fordonsägare i hela Italien, trots att Republiken Italien endast har åberopat att svårigheter att hitta försäkringsföretag som är villiga att ingå avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon endast föreligger med avseende på ett visst område och med avseende på en viss kategori av personer, nämligen i Syditalien och för personer som nyligen har tagit körkort.

48 Vad avser det andra syfte som har åberopats av Republiken Italien, vilket består i att säkerställa att personer som skadas i trafikolyckor erhåller skälig ersättning, anser kommissionen att detta syfte redan tillgodoses genom den skyldighet för fordonsägare att teckna ansvarsförsäkring för motorfordon som infördes efter införlivandet av artikel 3 i direktiv 72/166, och genom att garantifonder finns i varje medlemsstat i enlighet med direktiv 84/5.

49 Slutligen har kommissionen anfört att andra medlemsstater har infört mindre ingripande system för att uppnå samma resultat som påstås eftersträvas med den italienska lagstiftningen. Kommissionen har bland annat hänvisat till Bureau central de tarification, vilken finns såväl i Frankrike som i Belgien, Consorcio de Compensación de Seguros i Spanien, det konsortium för de största försäkringsföretagen som finns i Nederländerna och till systemet för samförsäkring i Portugal.

50 Republiken Italien har erinrat om att ansvarsförsäkringen för motorfordon visserligen är en slags privat försäkring, men att den samtidigt är inspirerad av sociala mål, bland annat målet att säkerställa att personer som skadas i trafikolyckor erhåller ersättning. Av denna anledning infördes en skyldighet för fordonsägare att teckna en försäkring för att ersätta utomstående.

51 Genom att ålägga såväl försäkringsföretag som personer som använder motorfordon nämnda kontraheringsplikt önskade Republiken Italien i så stor utsträckning som möjligt skydda dels försäkringstagare, i egenskap av konsumenter, mot diskriminering vad avser tillgången till den obligatoriska försäkringen och den fria rörligheten, dels personer som skadas i trafikolyckor.

52 Enligt Republiken Italien får dessa syften inte äventyras av företagens kommersiella frihet. Om domstolen anammar kommissionens resonemang, förvandlas ansvarsförsäkringen för motorfordon, enligt nämnda medlemsstat, till en försäkring som enbart grundar sig på marknadskrafterna och förlorar, i stor utsträckning, sin sociala karaktär.

53 Republiken Italien har därefter betonat att kontraheringsplikten inte har en avskräckande inverkan på försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat än Italien som önskar ta sig in på den italienska marknaden.

54 För det fall domstolen likväl skulle finna att kontraheringsplikten inskränker etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, har Republiken Italien gjort gällande att nämnda skyldighet är ändamålsenlig, med avseende på ovannämnda mål att skydda konsumenter och personer som skadas i trafikolyckor.

55 Kontraheringsplikten är dessutom förenlig med proportionalitetsprincipen. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande är det varken praktiskt möjligt eller lagligt att begränsa kontraheringsplikten till vissa områden i Italien eller till vissa kategorier av konsumenter. En begränsning av nämnda skyldighet till vissa kategorier av konsumenter skulle medföra diskriminering, medan en geografisk begränsning av densamma skulle ge försäkringsföretagen incitament att inte bedriva verksamhet i de områden i vilka en sådan skyldighet föreligger.

56 Vad slutligen avser de alternativa system som har införts i andra medlemsstater, har Republiken Italien gjort gällande att varje medlemsstat, i brist på harmoniserade bestämmelser om genomförandet av försäkringsskyldigheten på området för ansvarsförsäkring för motorfordon, har rätt att välja den lösning som passar bäst med beaktande av den sociala situationen i det egna landet. Just skillnaderna mellan förhållandena i de olika medlemsstaterna utgör för övrigt orsaken till att gemenskapslagstiftaren inte har kunnat införa harmoniserade bestämmelser på detta område.

57 Republiken Finland har anfört att även om kontraheringsplikten skulle inskränka etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster är denna skyldighet under alla omständigheter motiverad.

58 Sistnämnda medlemsstat har anfört att det finns en nära koppling mellan ansvarsförsäkringen för motorfordon och social trygghet då kostnader för sjukhusvård och rehabilitering av personer som skadas i trafikolyckor samt den lön som nämnda personer går miste om ersätts genom nämnda försäkring.

59 Enligt Republiken Finland är kontraheringsplikten en nödvändig och proportionerlig förutsättning för att uppnå de syften som eftersträvas. Nämnda skyldighet utgör nämligen det enklaste sättet att säkerställa att konsumenten fullgör sin skyldighet enligt lag.

Domstolens bedömning

— Huruvida etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster inskränks

60 Det är ostridigt att kontraheringsplikten gäller för samtliga företag, utan åtskillnad, som tillhandahåller ansvarsförsäkring för motorfordon i Italien.

61 Kommissionen anser likväl att nämnda skyldighet, i den mån som den begränsar försäkringsföretagens möjlighet att självständigt genomföra strategiska marknadsval, utgör ett hinder för etablering och tillhandahållande av tjänster i Italien för företag som har huvudkontor i en annan medlemsstat.

62 Enligt fast rättspraxis avser begreppet ”inskränkning” i den mening som avses i artiklarna 43 EG och 49 EG varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt (domen i det ovannämnda målet CaixaBank France, punkt 11, av den 13 december 2007 i mål C-465/05, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-11091, punkt 17, och av den 17 juli 2008 i mål C-389/05, kommissionen mot Frankrike, REG 2008, s. I-5337, punkt 52).

63 Vad avser frågan under vilka omständigheter en åtgärd som tillämpas utan åtskillnad, som den här aktuella kontraheringsplikten, kan anses omfattas av ovannämnda begrepp, erinrar domstolen om att en nationell bestämmelse inte utgör en inskränkning i den mening som avses i EG-fördraget enbart av den anledningen att en annan medlemsstat tillämpar mindre stränga eller ekonomiskt sett attraktivare regler på i staten etablerade företag som tillhandahåller tjänster av samma slag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 1995 i mål C-384/93, Alpine Investments, REG 1995, s. I-1141, punkt 27, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp, REG 2005, s. I-6421, punkt 45).

64 Begreppet inskränkning omfattar däremot bestämmelser som antas av en medlemsstat och som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, påverkar tillgången till marknaden för företag från andra medlemsstater och på så sätt hindrar handeln inom gemenskapen (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Alpine Investments, punkterna 35 och 38, och CaixaBank France, punkt 12).

65 I förevarande fall framgår det att kontraheringsplikten inte påverkar de italienska myndigheternas erkännande av den auktorisation (se punkt 13 ovan) som försäkringsföretag med huvudkontor i en annan medlemsstat än Republiken Italien erhållit i den medlemsstat där de har sitt huvudkontor. Denna skyldighet begränsar således inte den tillgång till den italienska marknaden för ansvarsförsäkring för motorfordon som följer med nämnda auktorisation.

66 Icke desto mindre innebär en nationell bestämmelse om kontraheringsplikt såsom den aktuella ett avsevärt ingrepp i den frihet att ingå avtal som ekonomiska aktörer principiellt åtnjuter.

67 I en sektor som försäkringssektorn påverkar en sådan bestämmelse de berörda aktörernas tillgång till marknaden, i synnerhet när försäkringsföretagen enligt bestämmelsen inte bara är skyldiga att täcka samtliga risker som erbjuds dem, utan även att iaktta krav i fråga om premiernas storlek.

68 Med beaktande av att försäkringsföretag som vill bedriva verksamhet på den italienska marknaden enligt denna bestämmelse är skyldiga att acceptera samtliga potentiella kunder, medför nämnda skyldighet nämligen betydande merkostnader för företagen, vad avser organisation och investeringar.

69 Nämnda företag måste, om de önskar få tillgång till den italienska marknaden på de villkor som föreskrivs i italiensk lagstiftning, se över sin affärspolicy och affärsstrategi, i synnerhet genom att avsevärt utöka utbudet av sina försäkringstjänster.

70 Genom att nödvändiggöra anpassning och medföra extrakostnader i en sådan omfattning för nämnda företag gör kontraheringsplikten det mindre attraktivt att bedriva verksamhet på den italienska marknaden och, om sådan verksamhet påbörjas, minskar de berörda företagens möjlighet att från första stund till fullo konkurrera med företag som sedan länge är etablerade i Italien (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet CaixaBank France, punkterna 13 och 14).

71 Kontraheringsplikten inskränker därmed etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

— Huruvida inskränkningen kan motiveras

72 En inskränkning av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster kan vara berättigad om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse, förutsatt att inskränkningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte

går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se bland annat dom av den 5 december 2006 i de förenade målen C-94/04 och C-202/04, Cipolla m.fl., REG 2006, s. I-11421, punkt 61, av den 13 december 2007 i mål C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., REG 2007, s. I-11135, punkt 39, och av den 1 april 2008 i mål C-212/06, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon, REG 2008, s. I-1683, punkt 55).

73 Republiken Italien har åberopat flera mål vilka den anser motiverar kontraheringsplikten, däribland socialt skydd för personer som skadas i trafikolyckor.

74 Detta sociala skydd, vilket i huvudsak består i att nämnda offer garanteras skälig ersättning, kan beaktas såsom ett tvingande skäl av allmänintresse.

75 Det följer nämligen av de gemenskapsbestämmelser som citeras i punkterna 3–12 i förevarande dom att det mål som eftersträvas med den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon just är att garantera att personer som skadas i trafikolyckor erhåller ersättning. Detta har också betonats av Republiken Italien och Republiken Finland.

76 Av samma bestämmelser följer att nämnda ersättning i princip finansieras genom avtal som har ingåtts med försäkringsföretag, medan den garantifond som skapats i varje medlemsstat endast är tänkt att i andra hand ersätta personer som skadas i trafikolyckor, till exempel när olyckan har orsakats med ett fordon för vilket skyldigheten att teckna försäkring inte har fullgjorts.

77 I artikel 3 i direktiv 72/166 åläggs varje medlemsstat följaktligen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att deras medborgare ska uppfylla skyldigheten att teckna en ansvarsförsäkring för motorfordon.

78 Ett sätt på vilket medlemsstaterna kan uppfylla den skyldighet som föreskrivs i artikel 3 i direktiv 72/166 är att se till att samtliga fordonsägare har möjlighet att teckna en sådan försäkring med tillämpning av rimliga premietariffer.

79 Kommissionens argument, att målet att personer som skadas i trafikolyckor ska omfattas av ett socialt skydd under alla omständigheter är uppnått genom att en garantifond finns i varje medlemsstat, kan inte godtas.

80 Förekomsten av en garantifond säkerställer visserligen att personer som skadas i olyckor som har orsakats med fordon för vilka skyldigheten att teckna en försäkring inte har iakttagits erhåller ersättning. Det råder således ingen tvekan om att samtliga personer som skadas i trafikolyckor skulle ersättas även om det inte förelåg någon sådan kontraheringsplikt som den som har införts av Republiken Italien.

81 Såsom domstolen konstaterat i punkt 76 i förevarande dom följer det emellertid av gemenskapsbestämmelserna att förekomsten av ett individuellt avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon och möjligheten att göra detta gällande direkt mot försäkringsföretaget utgör den huvudsakliga grunden för skyddet av personer som skadas i trafikolyckor. Under dessa omständigheter kan medlemsstaterna inte klandras för att de tar initiativ i avsikt att förebygga att fordonsägare hamnar i en situation i vilken de inte kan iaktta skyldigheten att teckna en ansvarsförsäkring för motorfordon.

82 Av det ovan anförda följer att den aktuella kontraheringsplikten är ägnad att främja genomförandet av gemenskapsbestämmelserna om skyldigheten, som åligger samtliga fordonsägare, att teckna en ansvarsförsäkring för motorfordon och, därmed, uppnåendet av det mål som eftersträvas med dessa bestämmelser, nämligen att säkerställa att personer som skadas i trafikolyckor erhåller skälig ersättning.

83 Vad avser frågan huruvida kontraheringsplikten, såsom den ser ut i Republiken Italien, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att garantera personer som skadas i trafikolyckor socialt skydd, ska det till att börja med erinras om att det, för att kravet på proportionalitet ska vara uppfyllt, inte är absolut nödvändigt att en inskränkande bestämmelse som en medlemsstats myndigheter har antagit överensstämmer med en uppfattning som delas av samtliga medlemsstater vad avser det sätt på vilket det aktuella legitima intresset ska skyddas.

84 Trafiksituationen och omständigheterna vad avser de relevanta mål av allmänintresse som föreligger på detta område varierar nämligen från medlemsstat till medlemsstat. Medlemsstaterna bör därför tillerkännas ett utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Även om det är riktigt att det är den medlemsstat som åberopar ett tvingande krav för att motivera ett hinder för den fria rörligheten för varor som ska visa att dess lagstiftning är ändamålsenlig och nödvändig för att uppnå de legitima mål som medlemsstaten eftersträvar, kan denna bevisbörda inte innebära ett krav på att denna medlemsstat, med säkerhet, ska visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå nämnda mål under samma villkor (se dom av den 10 februari 2009 i mål C-110/05, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-519, punkterna 65 och 66).

85 Den omständigheten att vissa medlemsstater har valt att införa ett annat system än det som har införts av Republiken Italien för att säkerställa att samtliga fordonsägare kan teckna en ansvarsförsäkring med tillämpning av rimliga premietariffer visar således inte att kontraheringsplikten går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas. Uppgifterna från kommissionen avseende de system som vissa andra medlemsstater har infört visar för övrigt inte att dessa system, *in fine*, är mindre inskränkande och gynnsammare för försäkringsföretagen än den kontraheringsplikt som har införts av den italienska lagstiftaren.

86 Domstolen ska vidare pröva kommissionens argument att det är oproportionerligt att ålägga försäkringsföretag en kontraheringsplikt i förhållande till samtliga potentiella kunder och med avseende på hela Italien.

87 Republiken Italien har, utan att motsägas av kommissionen, anfört att de problematiska omständigheterna i Syditalien innebär att de nationella myndigheterna måste ingripa, om avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon ska kunna ingås på villkor som är acceptabla för såväl försäkringstagare som försäkringsföretag.

88 Det har bland annat visat sig att ovanligt många trafikolyckor anmäls till försäkringsföretagen i vissa delar av Syditalien. Detta har medfört att de finansiella riskerna för nämnda företag är betydligt högre i denna del av Italien än i andra delar.

89 Under dessa omständigheter fanns det fog för Republiken Italiens bedömning att samtliga företag som är verksamma i Italien bör åläggas en kontraheringsplikt i förhållande till samtliga fordonsägare som är bosatta i denna medlemsstat, för att på så sätt förebygga att dessa företag drar sig tillbaka från Syditalien och på så sätt berövar fordonsägare som är bosatta i denna del av landet möjligheten att teckna ansvarsförsäkring för motorfordon, vilket faktiskt är obligatoriskt.

90 Av artikel 11.1a i lag nr 990/69 och artikel 35.1 i lagen om privat försäkring följer för övrigt att denna åtgärd inte innebär att försäkringsföretag förbjuds att tillämpa olika premietariffer på grundval av historisk statistik avseende de genomsnittliga riskkostnaderna för olika kategorier av försäkringstagare, under förutsättning att dessa kategorier inte har definierats alltför snävt.

91 Det står i synnerhet klart att kontraheringsplikten inte hindrar försäkringsföretagen från att tillämpa högre premietariffer för försäkringstagare som är bosatta i områden med många olyckor än för försäkringstagare som är bosatta i områden där riskerna är lägre.

92 Såsom Republiken Italien har gjort gällande kan det inte heller uteslutas att en ur rättslig synpunkt tveksam situation skulle kunna uppstå om kontraheringsplikten begränsades till att endast gälla Syditalien. Fordonsägare som är bosatta i andra delar av Italien skulle nämligen i så fall kunna åberopa att det är fråga om en särbehandling om de, i ett område för vilket en sådan skyldighet inte föreskrevs, skulle ha svårigheter att hitta ett försäkringsföretag som var berett att ingå avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon.

93 Av det ovan anförda följer att kontraheringsplikten är ägnad att säkerställa att det syfte som eftersträvas med åtgärden uppfylls och inte går utöver vad som krävs för att uppnå detta syfte.

94 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser anmärkningen att artiklarna 43 EG och 49 EG har åsidosatts.

Anmärkningen att de kriterier som ska beaktas vid beräkningen av försäkringspremier samt den efterföljande kontrollen av dessa premier strider mot artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49

Parternas argument

95 Om kontraheringsplikten enligt artikel 11.1 i lag nr 990/69 är oförenlig med gemenskapsrätten innebär detta, enligt kommissionen, ofrånkomligen att artikel 11.1a i denna lag är oförenlig med artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49. Såsom Republiken Italien själv har bekräftat syftar kriterierna för beräkning av försäkringspremier nämligen till att säkerställa att kontraheringsplikten iakttas.

96 I synnerhet försäkringsföretagens skyldighet att beräkna försäkringspremier i enlighet med de ”tekniska underlagen, vilka ska vara tillräckligt omfattande och gå tillbaks minst fem år i tiden”, att anpassa nämnda premier till ett fastställt medelvärde för marknaden och att underkasta desamma en efterföljande kontroll samt ISVAP:s möjlighet att fatta beslut om sanktionsavgifter som uppgår till betydande summor utgör ett åsidosättande av principen om frihet att fastställa premietariffer som föreskrivs i nämnda artiklar i direktiv 92/49.

97 Republiken Italien har anfört att syftet med principerna avseende premietariffer i lag nr 990/69 endast är att komma till rätta med den företeelse som består i att vissa försäkringsföretag avskräcker konsumenter från att teckna en försäkring hos dem genom att tillämpa orimliga premietariffer. Nämnda principer stämmer överens med de ordinarie tekniska bestämmelserna för att utarbeta premietariffer och med de försäkringsprinciper som tillämpas av försäkringsföretagen.

98 Enligt Republiken Italien är försäkringsföretagen enligt nämnda bestämmelser inte på något sätt skyldiga att tillämpa priser som ligger i närheten av medelvärdet för marknaden eller att tillämpa premietariffer som ligger i närheten av dem som har tillämpats under de senaste fem åren. Enligt Republiken Italien fastställer företagen sina premietariffer på grundval av utvecklingen under tidigare år och har rätt att göra höjningar, till och med kraftiga sådana, av försäkringspremierna med anledning av en negativ olycksutveckling.

99 Vad avser ISVAP har Republiken Italien anfört att denna myndighet uteslutande intervenerar när företag tillämpar försäkringspremier för vilka en giltig teknisk grund helt saknas. Det rör sig i sådana fall om ett uppenbart missbruk av premietariffer och diskriminering av försäkringstagare. ISVAP intervenerar inte i fall i vilka det endast är fråga om höga premietariffer, utan det ska vara fråga om en klart avvikande prissättning med syfte att beröva försäkringstagare försäkringsskydd. Vissa konsumenter har till exempel erbjudits premier till en kostnad på över 7 000 euro per år.

Domstolens bedömning

100 I artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49 förbjuds medlemsstaterna att anta bestämmelser med krav på förhandsgodkännande eller löpande anmälan av de premietariffer som företaget avser att använda inom landet i sina mellanhavanden med försäkringstagarna.

101 Såsom domstolen redan har erinrat om har gemenskapslagstiftaren på så sätt avsett att säkerställa principen om frihet att fastställa premietariffer avseende annan direkt försäkring än livförsäkring, inklusive sådan obligatorisk försäkring som ansvarsförsäkring för biltrafik (dom av den 25 februari 2003 i mål C-59/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-1759, punkt 29, och av den 7 september 2004 i mål C-346/02, kommissionen mot Luxemburg, REG 2004, s. I-7517, punkt 21).

102 I förevarande fall förpliktas företag som tillhandahåller ansvarsförsäkring för motorfordon, i artikel 11.1a i lag nr 990/69 och artikel 35.1 i lagen om privat försäkring, att beräkna nettopremier och extrapremier var för sig i enlighet med deras tekniska underlag som ska vara tillräckligt omfattande och gå tillbaka minst fem år i tiden.

103 Vad avser frågan huruvida denna bestämmelse är förenlig med principen om frihet att fastställa premietariffer såsom den har presenterats ovan, konstaterar domstolen för det första att nämnda bestämmelse inte innehåller några krav på förhandsgodkännande eller på löpande anmälan av premietariffer.

104 För det andra är försäkringsföretagen enligt nämnda bestämmelse, i motsats till vad kommissionen har uppgett, inte skyldiga att anpassa sina premietariffer till ett fastställt medelvärde för marknaden. I artikel 11.1a i lag nr 990/69 och artikel 35.1 i lagen om privat försäkring föreskrivs tvärtom att försäkringsföretagen beräknar sina premietariffer i enlighet med de tekniska underlagen samtidigt som det preciseras att försäkringsföretagen kan använda sig av marknadsstatistik om sådana underlag saknas.

105 För det tredje konstaterar domstolen att, i den mån som artikel 11.1a i lag nr 990/69 och artikel 35.1 i lagen om privat försäkring kan påverka premietarifferna då de innehåller tekniska bestämmelser som försäkringsföretagen är skyldiga att beakta vid beräkningen av sina försäkringspremier, en sådan begränsning av friheten att fastställa premietariffer inte är förbjuden enligt direktiv 92/49.

106 Det ska erinras om att en fullständig harmonisering på området för annan försäkring än livförsäkring som utesluter nationella åtgärder som kan inverka på premietarifferna inte kan presumeras föreligga om inte gemenskapslagstiftaren tydligt givit uttryck för en sådan avsikt (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 24).

107 Kommissionen har för övrigt inte visat eller ens påstått att den beräkningsregel som har införts av den italienska lagstiftaren inte är förenlig med de tekniska bestämmelser och försäkringsprinciper som tillämpas inom försäkringssektorn.

108 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser anmärkningen att artiklarna 6, 29 och 39 i direktiv 92/49 har åsidosatts.

Anmärkningen att kontrollen av de sätt på vilka försäkringspremier beräknas och tillämpningen av sanktioner strider mot artikel 9 i direktiv 92/49

Parternas argument

109 Enligt kommissionen utgör den kontroll som ISVAP utövar med stöd av artikel 11.1a i lag nr 990/69 och, i sista hand, med stöd av artiklarna 35.1 och 314.2 i lagen om privat försäkring, avseende de sätt på vilka försäkringsföretag, som är verksamma i Italien med stöd av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, beräknar sina försäkringspremier, samt tillämpningen av sanktioner, ett åsidosättande av den kompetensfördelning mellan ursprungsmedlemsstaten och den mottagande medlemsstaten som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 92/49.

110 Av skäl 5 i direktiv 92/49 följer att principen om hemlandstillsyn utgör ett av de viktigaste målen i direktivet. Avvikelser från nämnda princip ska tolkas restriktivt.

111 Direktivet innehåller emellertid inga bestämmelser till stöd för ISVAP:s aktuella ingripanden. Tvärtom ska principen om hemlandstillsyn enligt vissa bestämmelser i direktiv 92/49, såsom artiklarna 11 och 40, ges ett mycket stort tillämpningsområde.

112 Av nämnda bestämmelser följer att ISVAP, när den intervenerar med anledning av premier för ansvarsförsäkring för motorfordon som tillämpas av försäkringsföretag som har huvudkontor i en annan medlemsstat än Republiken Italien, ska underrätta kontrollmyndigheterna i ursprungsmedlemsstaten om eventuella oegentligheter och uppmana dessa att vidta de åtgärder som krävs för att överträdelserna ska upphöra.

113 Republiken Italien har påpekat att de ingripanden avseende premietariffer som sker med hänvisning till konsumentskydd inte omfattas av den finansiella tillsynen över försäkringsföretagen i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 92/49. Instrumenten för finansiell stabilitet, vilka endast myndigheter i ursprungsmedlemsstaten får göra bruk av, utgörs nämligen av solvensmarginaler och täckning för tekniska reserver. Dessa instrument har emellertid inget att göra med skyddet av konsumenternas rättigheter.

Domstolens bedömning

114 Såsom kommissionen har påpekat anges det i skäl 5 och artikel 9 i direktiv 92/49 att en princip om hemlandstillsyn ska tillämpas.

115 Såsom klart och tydligt framgår av skäl 7 och artikel 9 i nämnda direktiv avser denna princip emellertid endast den finansiella tillsynen över försäkringsföretagen.

116 Definitionen av tillämpningsområdet för principen om hemlandstillsyn i artikel 9 i direktiv 92/49 är visserligen inte uttömmande. I nämnda artikel anges nämligen att den finansiella tillsynen bland annat innefattar kontroll av försäkringsföretagens solvens och tekniska avsättningar. Denna bestämmelse kan likväl inte tolkas så att gemenskapslagstiftaren har haft för avsikt att ge ursprungsmedlemsstaten exklusiv behörighet vad avser kontrollen av försäkringsföretagens kommersiella handlande.

117 Av detta följer att nämnda artikel 9 inte utgör ett hinder för att genomföra sådana kontroller som utförs av ISVAP.

118 De överväganden som presenteras ovan motsägs inte av artiklarna 11 och 40 i direktiv 92/49, vilka kommissionen åberopade i sin replik.

119 Vad avser artikel 11 i direktiv 92/49 konstaterar domstolen att det i denna anges att en bestämmelse i direktiv 73/239 ska ändras. I likhet med alla andra bestämmelser i samma del av direktiv 73/239 rör nämnda bestämmelse försäkringsföretagens ekonomiska soliditet. Kommissionen kan således inte med framgång åberopa nämnda artikel 11 till stöd för att den tillsynskompetens som avses däri går utöver frågan om ekonomisk soliditet.

120 Vad avser artikel 40 i direktiv 92/49 nöjer sig domstolen med att konstatera att kommissionen inte har klandrat Republiken Italien för att inte känna till de skyldigheter som föreskrivs i artikel 40.3–40.5 och att det i artikel 40.7 i nämnda direktiv bekräftas att den mottagande medlemsstaten har rätt att ingripa mot överträdelser som begås inom dess territorium.

121 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna anmärkning.

IV — Rättegångskostnader

122 Enligt artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Kommissionen har tappat målet. Republiken Italien har emellertid inte yrkat att kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Italien och kommissionen ska därför bära sina rättegångskostnader.

123 Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Finland, som har intervenerat, ska därför bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission, Republiken Italien och Republiken Finland ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter